

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DE L'INSTITUTION
sous le tsar Alexandre III
DES
ZEMSKIE NATCHALNIKI
(Etude de Droit Public Russe)

THÈSE

POUR LE

DOCTORAT ÈS-SCIENCES POLITIQUES-ÉCONOMIQUES

*L'acte public sur les Matières ci-après sera soutenu
le 1^{er} Avril 1908, à 1 heure*

PAR

Julien DEMEY

Docteur en Droit (Sciences Juridiques)

Président : M. CHAVEGRIN.

Suffragants : { MM. LARNAUDE. } *professeurs.*
 CHÉNON.

ROUBAIX

IMPRIMERIE ALFRED REBOUX, GRANDE-RUE, 71

—
1908

THÈSE

POUR LE

DOCTORAT ÈS-SCIENCES POLITIQUES-ÉCONOMIQUES

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DE L'INSTITUTION
sous le tsar Alexandre III
DES
ZEMSKIE NATCHALNIKI

(Etude de Droit Public Russe)

THÈSE

POUR LE

DOCTORAT ÈS-SCIENCES POLITIQUES-ÉCONOMIQUES

*L'acte public sur les Matières ci-après sera soutenu
le 1^{er} Avril 1908, à 1 heure*

PAR

JULIEN DEMEY

Docteur en Droit (Sciences Juridiques)

Président : M. CHAVEGRIN.

Suffragants : { MM. LARNAUDE. } *professeurs.*
 CHÉNON. }



ROUBAIX

IMPRIMERIE ALFRED REBOUX, GRANDE-RUE, 71

1908

N.-B. — L'institution des *Zemskie natchalniki* que nous décrivons et commentons dans ce modeste opuscule a été l'objet, dans la presse libérale, de nombreuses et violentes critiques, plus ou moins partiales et injustes. Aussi le lecteur ne devra-t-il point s'étonner de ce que nous ayons souvent pris à partie la presse libérale, car il nous a fallu réfuter une à une les diverses accusations répandues par elle contre l'institution des *Zemskie natchalniki*. Nous nous sommes efforcés avant tout d'interpréter fidèlement la pensée du législateur d'après le texte même de la loi du 12 juillet 1889, qui a créé les *Zemskie natchalniki*, afin de dégager aussi impartialement que possible l'esprit général et la portée pratique de cette institution.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX (EN FRANÇAIS)

- Annuaire de Législation étrangère, année 1874.
» » » année 1889.
BENJAMIN CONSTANT. — Cours de Politique constitutionnelle, Paris 1872. Deuxième édition.
DEVILLENEUVE. — Recueil général des lois et arrêts.
ESMEIN. — Éléments de Droit constitutionnel français et comparé. Quatrième édition.
KENT. — Commentaries on american laws.
MAXIME KOWALEWSKY. — La Crise Russe, Paris 1906. — De l'évolution des libertés publiques en Russie, Paris 1905. — Institutions politiques de la Russie, Paris 1903.
LEROY-BEAULIEU. — L'Empire des Tsars et les Russes. Tomes I et II. Paris 1898. Quatrième édition.
STUART MILL. — Gouvernement représentatif. Trad. White. Paris 1862.
RAMBAUD. — Histoire de la Russie, Paris 1893. Quatrième édition.
ESZRA SEAMAN. — Système de gouvernement américain.
En Russe :
IVANOVSKY. — Droit public russe, Kazan, 1896.
-

II. — OUVRAGES SPÉCIAUX (EN RUSSE)

se référant spécialement à l'institution des Zemskie Natchalniki

- Collection complète des nouvelles dispositions législatives relatives aux affaires des paysans ainsi qu'aux tribunaux de justice de paix, comprenant spécialement la *loi du 12 Juillet 1889* (laquelle renferme le règlement sur les *Zemskie Natchalniki*), Moscou, Souvorine, 1890.
B. J. — Des *Zemskie Natchalniki* et des assemblées de *Zemskie Natchalniki*. Du rôle de ces institutions, Saint-Petersbourg, Souvorine, 1898.
TANTSOFF. — De l'institution des *Zemskie Natchalniki*, Smolensk, 1898.
Nombreux articles. dans la presse russe.

INTRODUCTION

Les *Zemskie natchalniki* ou *chefs de canton ruraux*, institués par la loi russe du 12 juillet 1889 (1) sont des fonctionnaires dont la mission essentielle est de contrôler le self-government des communes rurales, incapables de s'administrer elles-mêmes.

Nous nous proposons d'étudier de quelle façon et dans quelle mesure le contrôle de l'administration rurale se trouve assuré par la création des *zemskie natchalniki*. Mais une question préliminaire se pose immédiatement, celle de savoir comment l'établissement d'un contrôle se justifiait : pour y répondre, il est indispensable de jeter un coup d'œil rapide sur l'organisation de la commune rurale en Russie.

La commune rurale ou *mir* est une institution spontanée

(1) Cf. dans l'Annuaire de Législation étrangère, année 1889, pages 801 et suivantes, un résumé de la loi du 12 juillet 1889, relative à la réorganisation des institutions provinciales et de district chargées des affaires des paysans ainsi que des tribunaux de justice de paix. Cette loi, divisée en plusieurs parties distinctes, renferme plusieurs règlements, dont le premier est le Règlement sur les « *Zemskie natchalniki* » ou « chefs de canton ruraux ». Cf. aussi le texte original de la loi (en russe), dans la collection mentionnée dans notre bibliographie.

du sol russe; son existence, antérieure à toute législation, remonte à la plus haute antiquité. Elle repose tout entière sur la jouissance indivise du sol entre les paysans qui la composent : la propriété collective de la terre, et comme corollaire, la responsabilité solidaire des paysans devant l'impôt en constituent les deux caractères distinctifs.

Au temps du servage, le seigneur était le tuteur naturel de la commune; c'est lui qui détenait les principaux rouages de l'activité rurale. Depuis l'acte d'émancipation (du 19 février 1861 qui a complètement affranchi les paysans de la dépendance du seigneur, les communes jouissent d'une organisation pleinement autonome.

Le *mir* forme une unité absolument fermée aux classes sociales autres que celle des paysans. Il est administré par des fonctionnaires élus par les paysans dans leur propre sein. Le régime communal comprend deux degrés : les paysans, unis par le double lien de la propriété collective et de l'impôt solidaire forment une *siélskoïé obchtchestvo*, c'est-à-dire une communauté de village ou commune du premier degré; la réunion de plusieurs communautés voisines forme une *volost* ou commune du second degré. Le pouvoir exécutif appartient dans l'*obchtchestvo* à un *ancien* ou *staroste*; la *volost* est gouvernée par un fonctionnaire analogue appelé *starchine*. Le pouvoir législatif est aux mains d'assemblées délibérantes constituées par la réunion des chefs de famille; les résolutions s'y prennent à l'unanimité. L'*obchtchestvo* a surtout des attributions économiques (jouissance collective de la terre et répartition de l'impôt solidaire); la *volost* forme plutôt une

circonscription administrative et judiciaire. Les *volosti* ont leurs tribunaux rustiques et leurs juges particuliers ; leurs coutumes traditionnelles diffèrent profondément du droit civil appliqué aux autres classes. Une égalité parfaite règne entre tous les membres du *mir* qui profitent tous d'une égale participation aux affaires communes. « Les *obchtchestva* et les *volosti* constituent dans l'Etat autocratique de véritables démocraties patriarcales où les paysans traitent leurs affaires en famille, sans immixtion des autres classes sociales. » (1)

Nous venons d'esquisser brièvement la structure extérieure de ce petit édifice qu'on appelle le *mir* ; mais il sera maintenant beaucoup plus intéressant d'aller voir ce qui se passe derrière les murs et de pénétrer un peu dans la vie intime de ces républiques villageoises, dont le maintien au dedans de l'Empire absolu excite invinciblement une attentive curiosité.

La présence de cette multitude de mondes minuscules vivant chacun de leur vie propre à l'intérieur de l'Etat autocratique ne s'explique pas suffisamment par la force d'une tradition séculaire : pour que la souveraineté tsarienne qui, par l'intermédiaire d'une bureaucratie omnipotente et minutieuse, fait peser son joug jusque dans les moindres détails de la machine gouvernementale, consente à reconnaître dans sa propre sphère, l'existence de ces innombrables groupes autonomes, il est possible d'admettre qu'elle y trouve précisément un instrument favorable à l'exécution de ses décrets. Et en effet, le maintien des communes de paysans présente

(1) Leroy-Beaulieu. L'Empire des Tsars et les Russes. Tome II. Les Institutions. Paris, Hachette, 1898, 4^e édition, page 6.

pour le gouvernement central un intérêt d'ordre fiscal de première importance. Tous les membres du *mir* étant solidai-
rement responsables de l'impôt, le gouvernement trouve un
avantage incontestable à laisser à la commune toutes les pré-
rogatives de la personnalité morale et à lui abandonner tous
les moyens de rigueur à la disposition de l'autorité. L'Etat
sera d'autant plus sûr de recouvrer l'impôt que le *mir* exercera
sur ses propres membres un despotisme plus fort, car le *mir*
est responsable de chacun d'eux devant le fisc. Il n'est donc
guère surprenant que l'Etat ne songe nullement à restreindre
les droits et privilèges de la commune qui, d'après les anciens
usages, sont extrêmement nombreux et étendus. « Comme
association, dit M. Anatole Leroy-Beaulieu (1), elle a une
personnalité civile, elle peut acheter, louer, vendre des terres;
bien plus, elle a ses règles, ses coutumes, ses lois particulières
qui obligent dans son sein, elle a son droit privé au milieu
du droit public national. Comme garant et caution de ses
membres envers l'Etat et le fisc, elle a sur eux droit de cor-
rection et d'expulsion; maîtresse de les laisser aller et venir,
elle les tient dans une sorte de tutelle. » Le même auteur écrit
ailleurs : « La commune, responsable de tous ses membres,
est obligée d'exercer sur eux un contrôle sévère et incessant,
elle ne peut se dépouiller du droit de chasser les uns, de
retenir les autres, avant que ceux qui la quittent aient assuré
à la communauté leur part de la dette commune ». (2) « Grâce
à la solidarité des taxes entre tous les membres du *mir*, le

(1) Leroy-Beaulieu, *op. cit.* pages 8 et 9.

(2) Leroy-Beaulieu, *op. cit.* page 44.

gouvernement trouve dans la commune le plus zélé, le plus exact, le plus impitoyable des percepteurs » (1). Ainsi le *mir* n'a d'autre raison d'être, aux yeux du pouvoir central, que le rôle qu'il joue vis-à-vis de lui, celui de fermier de l'impôt; or, il s'acquittera d'autant mieux de ses devoirs envers l'Etat qu'il se montrera plus ferme à l'égard de ses habitants. Maheureusement cette fermeté indispensable se traduit trop souvent par une odieuse domination des starchines, et cette tyrannie constitue le plus grave des nombreux abus que nous aurons à signaler dans le cours de notre exploration sommaire à travers la commune russe.

Les excès de pouvoir des starchines tiennent en partie au caractère de la fonction attribuée au *mir* dans l'organisme général de l'Etat, mais ils sont aussi une conséquence inévitable de l'esprit de corruption qui règne dans toutes les sphères de la bureaucratie russe. Le *mir* subit infailliblement la contagion des vices dont souffre, à tous les échelons de la hiérarchie, l'administration impériale, — arbitraire, intrigue, vénalité, fraudes, pressions locales, — sans compter les effets désastreux causés par l'ignorance, la paresse, et l'ivrognerie. Le mal le plus grave, le mal initial qui engendre la plupart des autres, est peut-être le défaut d'instruction populaire. Il arrive que, les fonctionnaires auxquels incombe le soin de gérer les affaires du *mir* ne sachant ordinairement ni lire ni écrire, le gouvernement du *mir* retombe aux mains d'obscurs employés qui abusent de la chétive instruction dont ils sont

(1) Leroy-Beaulieu op. cit. page 43.

pourvus en exerçant dans un milieu illettré une influence despotique. C'est, en réalité, un scribe ou greffier, appelé *pisar*, c'est-à-dire le plus souvent un vulgaire commis à gages, un déclassé, qui tient la clef des destinées de la commune. La loi obligeant assemblées et fonctionnaires du mir à enregistrer un grand nombre de leurs décisions, il se produit ce fait que les moujiks se bornent à signer d'une croix les sentences que le pisar a rédigées lui-même. Ainsi, le moujik, loin d'acquérir une liberté complète par l'effet de l'acte d'émancipation, n'a fait que changer de maître, il n'a échappé à la tutelle du seigneur que pour tomber sous le joug de ses pareils et des intrigants de village, infiniment plus odieux et plus insupportable que l'autorité du seigneur, à en croire le témoignage de beaucoup de paysans russes. Ce n'est pas le moujik qui a été affranchi par l'émancipation, c'est la commune, personne morale, qui a été rendue libre et majeure, le paysan qui la compose est resté mineur. On peut cependant différer d'opinion sur la question de savoir s'il convient de préférer ou non le self-government des paysans au servage, mais il existe un point sur lequel tout le monde tombe d'accord, c'est la constatation des abus que nous avons signalés, et la nécessité d'y remédier.

Comment guérir les plaies des communes rurales? Nous n'avons pas la prétention de résoudre ce problème; notre but, plus modeste, est simplement d'étudier la dernière solution qui ait été proposée, celle qui consiste dans l'institution des *Zemskie natchalniki*. M. Leroy-Beaulieu dit avec raison qu'un remède d'une efficacité presque certaine serait le développe-

ment de l'instruction populaire, mais il ajoute avec non moins de bon sens que cette efficacité serait très lente, et que le remède exigerait un traitement de longues années (1). Le seul remède pratique dans le présent et susceptible d'une efficacité immédiate ne peut résider que dans l'organisation d'un contrôle quelconque.

Un très bref aperçu des différents moyens de contrôle imaginés avant l'institution des *Zemskie natchalniki* constituera la préface de notre étude; elle formera l'objet d'un court *chapitre préliminaire*. Les chapitres suivants seront consacrés à l'institution des *Zemskie natchalniki* elle-même. Nous verrons, dans un *Chapitre premier*, quelles sont les attributions des *Zemskie natchalniki*, et nous envisagerons particulièrement le caractère spécial de ces attributions; nous parcourrons, dans un *Chapitre II*, les règles et le fonctionnement de l'institution; dans un *Chapitre III*, nous exposerons et apprécierons le mode de recrutement des *Zemskie natchalniki*. Enfin, dans un dernier chapitre, qui sera le *Chapitre IV*, nous ferons une critique générale de l'institution.

(1) Leroy-Beaulieu, op. cit. page 47.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION RURALE AVANT L'INSTITUTION DES « ZEMSKIE NATCHALNIKI »

Au lendemain de la loi de 1861, deux grosses questions se posaient : le règlement de la situation nouvelle créée par l'émancipation, et le contrôle de l'administration rurale devenue autonome. Mais la loi, qui les avait prévues toutes les deux, avait institué des magistrats temporaires, les *mirovye posredniki* ou *arbitres de paix*, appelés encore *médiateurs de paix*, auxquels elle avait confié le soin délicat de les résoudre. Ces magistrats étaient nommés par le gouverneur de province sur une liste préparée par l'assemblée de la noblesse du district (1-2). Les arbitres de paix s'acquittèrent avec honneur de la première partie de leur mission : tant qu'il s'agit de poursuivre l'application de la loi de 1861, et d'aplanir les difficultés qui pouvaient en résulter dans les rapports entre les

(1) La province est une circonscription administrative, analogue à un de nos départements français ; à sa tête est un gouverneur ; elle comprend plusieurs districts.

(2) Leur nomination était soumise à la ratification du Sénat dirigeant. Cf. infra, page 41.

serfs devenus libres et leurs anciens seigneurs, ils se montrèrent impartiaux et équitables et servirent avec une loyauté et un désintéressement au-dessus de tout éloge la grande cause à laquelle ils s'étaient généreusement dévoués. Mais quand l'émancipation devint un fait accompli, l'élite de la noblesse qui avait pris à cœur de réaliser la grande réforme du tsar libérateur, se soucia fort peu du contrôle de l'administration rurale. La fonction d'arbitre de paix, abandonnée par elle, ne fut plus recherchée que par de petits propriétaires besogneux, souvent incapables, qui n'y voyaient autre chose qu'un moyen d'arrondir leur maigre budget. La création des arbitres de paix qui avait donné de si bons résultats à d'autres égards, n'apporta aucun remède aux abus des communes rurales. Institués d'ailleurs spécialement en vue de l'émancipation, ils furent supprimés peu à peu dès 1874 : ils devaient reparaître plus tard, en 1889, mais dans des conditions différentes, sous le nom de *Zemskie natchalniki* (1).

Par la loi du 27 juin 1874 (2), le gouvernement substitua aux arbitres de paix des commissions spéciales de district et de province.

Les membres des premières étaient électifs, sauf l'*ispravnik* ou chef de la police régionale, auquel une influence prépondé-

(1) Nous ne mentionnons ici l'institution des arbitres de paix que pour mémoire, car nous aurons mainte fois l'occasion plus tard de revenir sur cette institution, qui offre plus d'un point de comparaison avec celle des « *Zemskie natchalniki* ».

(2) Cf. un résumé de la loi du 27 juin 1874 sur l'organisation des institutions locales chargées des affaires des paysans, dans l'Annuaire de Législation étrangère, année 1874, page 652.

rante était accordée (1). Ce contrôle simultané des commissions électives et de la police ne devait pas réussir davantage. Quelles garanties d'une bonne surveillance pouvait offrir, en effet, ce chef de la police régionale, vil représentant lui-même d'une administration vénale et corrompue? « Pour donner à la police ou à l'administration le contrôle des communes rurales, — dit M. Leroy-Beaulieu, — il faudrait pouvoir contrôler les contrôleurs et surveiller les surveillants. C'est là, du reste, une difficulté à laquelle, en l'absence de droits politiques, le gouvernement russe se heurte presque partout » (2).

Tandis qu'à l'exception de l'*ispravnik*, les membres de la commission du district devaient leur origine à l'élection, la commission provinciale, au contraire, se composait en grande partie des principaux fonctionnaires de l'Etat (3). Son rôle, essentiellement de surveillance, était d'approuver les instructions et règlements préparés par les commissions de district, et de maintenir l'unité dans l'administration communale.

Enfin, par la loi du 12 juillet 1889, le tsar Alexandre III plaça les communes rurales sous le contrôle des *Zemskie načalniki*, dont nous allons nous occuper maintenant d'une façon détaillée.

(1) La commission de district se composait exactement du maréchal de la noblesse du district comme président, d'un membre permanent, du chef de la police du district et d'un juge de paix honoraire désigné par le ministre de la justice. (Art. 2 de la loi).

(2) Leroy-Beaulieu, op. cit. page 48.

(3) La commission provinciale, présidée par le gouverneur de province, comprenait en outre, le vice-gouverneur de la province, le maréchal de la noblesse de la province, le président de la Chambre des finances, le président de la Chambre des domaines de l'Etat, le président de la Commission exécutive de la province, le procureur près la Cour ou le tribunal siégeant au chef-lieu de la province, et un membre permanent.

CHAPITRE PREMIER

LES « ZEMSKIE NATCHALNIKI ». — LEURS ATTRIBUTIONS ; CARACTÈRE SPÉCIAL DE CES ATTRIBUTIONS

La loi du 12 juillet 1889 sur la création des *Z. N.* (1) consacrait la réforme intérieure la plus importante du règne d'Alexandre III, car elle opérait un remaniement complet dans l'organisation de l'administration et de la justice rurales. Les communes, dotées par le statut d'émancipation d'un système complet de self-government, étaient placées par la nouvelle loi sous la dépendance étroite et immédiate de ces nouveaux fonctionnaires, dont les attributions, extrêmement étendues et variées, embrassaient tous les domaines de la vie judiciaire, administrative et financière.

La caractéristique de la réforme est le mépris du principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, introduit en Russie par le souverain précédent. Tandis que, sous Alexandre II, en vertu du principe admis, le contrôle de l'administration rurale appartenait aux arbitres de paix, la justice était rendue, dans les campagnes, par des juges de paix, magistrats élus, absolument indépendants des premiers. Or, la

(1) *Z. N.*, abréviation de « *Zemskie natchalniki* », que nous emploierons dorénavant pour plus de commodité.

loi de 1889 remplace les juges de paix par les *Z. N.* qui se trouvent donc hériter à la fois des fonctions administratives autrefois dévolues aux arbitres de paix et des attributions judiciaires des juges de paix.

Le dogme de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, regardé par la plupart des Etats européens comme un axiome de droit public, ne pouvait guère s'acclimater commodément au pays russe, où son apparition devait fatalement se heurter à la résistance acharnée de tous les défenseurs de la vieille routine bureaucratique, intéressés, au contraire, au maintien de l'état de choses antérieur, c'est-à-dire à la confusion et à l'anarchie des pouvoirs et des fonctions (1). La reconnaissance par le gouvernement impérial d'un pouvoir judiciaire distinct de l'autorité suprême dont il n'était plus une émanation directe, constituait une abdication partielle de l'autocratie et impliquait par là même la négation d'un long passé historique. La théorie de la séparation des pouvoirs était un produit étranger, importé en Russie par Alexandre II. Aussi, le tsar Alexandre III, qui se piquait de réagir contre la politique « occidentale » de son père en restaurant l'antique tradition moscovite s'empessa-t-il de fouler aux pieds les principes qui avaient inspiré toutes les réformes de son prédécesseur : l'institution des *Z. N.* nous offre un échantillon typique de cet esprit de réaction.

Cependant, si l'on s'efforce de pénétrer minutieusement le

(1) Cf. *infra*, pages 34 et 35, d'autres raisons des difficultés que rencontre, en Russie, l'application du principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire.

caractère des diverses attributions exercées par les *Z. N.*, l'on ne tarde pas à s'apercevoir que l'incompatibilité de principe qui existe entre la fonction administrative et la fonction judiciaire devient ici beaucoup plus apparente que réelle, car l'étude de ces attributions nous démontrera que la plupart de celles d'entr'elles qu'on est convenu d'appeler « administratives » empruntent, en vérité, un caractère judiciaire. Les attaques véhémentes de la presse contre l'institution des *Z. N.* au sujet de la violation qu'elle apporte au principe de la séparation des pouvoirs nous paraissent donc singulièrement exagérées. Il s'agit seulement de bien poser la question: plutôt que d'appliquer à l'institution des *Z. N.* de grandes considérations abstraites sur l'incompatibilité des fonctions administratives et judiciaires, il importe d'examiner en quoi consistent les attributions administratives des *Z. N.* et de se demander si l'exercice de ces attributions ne se ramène pas, *en fait*, à une fonction d'ordre judiciaire.

Toute l'activité administrative des *Z. N.* se résume, pour ainsi dire, dans le *contrôle de l'autonomie rurale*; celles de leurs attributions qui ne s'y rapportent pas sont si peu importantes et si peu nombreuses qu'elles ne peuvent entrer en ligne de compte dans l'appréciation du caractère général de l'institution. En outre, des actes législatifs postérieurs à la loi de 1889 ont investi les *Z. N.* de quelques fonctions accessoires, dont nous parlerons plus bas, et qui n'ont aucun rapport avec l'institution elle-même.

Les *Z. N.* ont hérité de la plus grande partie des attributions exercées avant eux par les arbitres de paix. Le pivot de

ces attributions réside dans le *contrôle des décisions rendues par les assemblées de volost et de village*. (1) Les art. 30 et 31 de la loi de 1889 nous indiquent clairement la nature de ce contrôle : le *Z. N.* a le droit d'examiner toutes les décisions des assemblées de volost et de village » (art. 30) et « s'il acquiert la conviction que telle décision a été rendue soit *contrairement aux lois*, soit *ostensiblement* au préjudice de la commune, soit en violation des *droits essentiels* d'un de ses membres, il est obligé de soumettre le cas, dans un rapport motivé suivi de conclusions, à l'assemblée des chefs de canton du district. » (2) (Art. 31.) Le droit de contrôle accordé aux *Z. N.* par la loi de 1889 est à la fois plus étendu et plus restreint que celui accordé antérieurement aux arbitres de paix par la loi de 1861. Il est plus étendu en ce sens que les *Z. N.* peuvent examiner *toutes* les décisions rendues par les assemblées de volost et de village, tandis que les arbitres de paix pouvaient seulement examiner toutes les décisions rendues par les assemblées de volost, mais non toutes celles rendues par les assemblées de village; en ce qui concerne ces dernières, ce droit de contrôle ne pouvait s'exercer qu'à l'égard de certaines décisions limitativement énumérées par la loi. Dans un autre sens, le droit de contrôle des *Z. N.* est plus

(1) Nous appelons, par abréviation, « assemblées de village » les assemblées délibérantes de la *Sielskoïè obchtchestvo* ou communauté de village du premier degré par opposition aux assemblées de la *volost* ou commune du second degré. — Cf. *supra*. Introduction, page 10.

(2) Cette assemblée des chefs de canton du district est présidée par le maréchal de la noblesse du district, et, à côté des *Z. N.* y figurent l'*ispravnik* ou chef de la police du district et le président de la commission exécutive du *zemstvo* ou assemblée du district.

restreint que celui des arbitres de paix, ou du moins ses conséquences apparaissent plus rarement, car c'est seulement dans certaines circonstances, indiquées par l'art. 31 (violation de la loi, préjudice *ostensible* causé à la commune, ou mépris des droits essentiels d'un de ses membres) que la loi de 1889 permet au *Z. N.* d'en référer au tribunal supérieur, c'est-à-dire à l'assemblée des chefs de canton du district : les auteurs de la loi de 1889, quoiqu'inspirés par le désir d'assurer plus complètement qu'il ne l'était auparavant le contrôle de l'autonomie rurale ont éprouvé la crainte de voir ce contrôle dégénérer en tyrannie et aboutir à l'anéantissement de l'indépendance des communes. « Les *Z. N.* sont appelés à l'accomplissement d'une mission infiniment délicate : chargés de *vérifier la légalité* des décisions prises par les assemblées de volost et de village, ils ne peuvent ni les réformer, ni y substituer leurs décisions propres; ils doivent cependant employer tous leurs efforts à ce que ces décisions reflètent la volonté souveraine librement exprimée de la majorité de l'assemblée. » (1).

Incontestablement le contrôle de l'autonomie rurale rentre dans le cadre des fonctions administratives, mais l'exercice de ce contrôle, tel qu'il est défini par les art. 30 et 31, qui consiste, en somme, nous le répétons, à *vérifier la légalité* des décisions prises par les assemblées communales, ne requiert-il pas plutôt les qualités d'un excellent juge, à savoir la pondération, l'indépendance, l'impartialité, que celles qui caracté-

(1) Tantsof. De l'institution des *Z. N.*, page 6.

risent le bon administrateur, c'est-à-dire l'énergie, la rapidité, l'esprit de suite ? Le *Z. N.* ressemble à un juge de cassation : son rôle est d'apprécier les décisions des assemblées uniquement au point de vue légal, sauf le cas exceptionnel où il doit envisager l'intérêt général de la commune, dès qu'il a acquis la conviction que cet intérêt est *ostensiblement* lésé par une décision de l'assemblée.

On a pourtant soulevé contre notre théorie, qui veut voir dans la fonction essentielle du *Z. N.* une fonction judiciaire, une objection tirée de l'art. 39 de la loi de 1889. L'art. 39, dit-on, impose au *Z. N.* « le soin du bien-être économique et du progrès moral des populations rurales soumises à son autorité, tel qu'il incombe aux assemblées de volost et de village, dans les conditions prévues par les art. 51 (alinéas 8 et 16) et 78 (alinéas 2 et 3) du Statut des paysans. Effectivement, beaucoup de gouverneurs de province et d'assemblées provinciales, se sont cru autorisés par l'art. 39 à obliger les *Z. N.* à prendre telle et telle mesure dans l'intérêt du progrès économique et moral des populations rurales appartenant à leur ressort. Or, à notre point de vue, rien, dans l'art. 39, ne justifiait cette manière d'agir. L'art. 39 ne peut avoir une semblable signification pour deux raisons. La première, c'est que si l'art. 39 avait voulu charger les *Z. N.* concurremment avec les assemblées communales, du soin du bien-être économique et du progrès moral des populations rurales, il aurait prévu le cas de désaccord entre la volonté du *Z. N.* et celle des assemblées ; or la loi de 1889 ne prévoit ni la possibilité d'un pareil conflit, ni, à plus forte raison, le moyen de le trancher.

La seconde raison, c'est que si l'art. 39 avait le sens qu'on lui attribue, il se concilierait difficilement avec l'art. 31 qui permet seulement au *Z. N.* de contrôler la légalité des décisions prises par les assemblées communales, mais qui ne l'autorise, en aucune façon, nous l'avons déjà dit, à se mettre à la place des assemblées et à substituer à leurs décisions ses décisions propres. Selon nous, l'art. 39 signifie seulement que le *Z. N.* a le devoir de contribuer indirectement par toute l'influence dont il est capable de disposer à ce que les assemblées communales s'acquittent le mieux possible des obligations qui leur incombent en vertu des art. 51 (alinéas 8 et 16) et 78 alinéas 2 et 3) du Statut des paysans. Le *Z. N.* exercera son influence par la confiance qu'il inspirera à la population et par la bonne opinion qu'il lui donnera de sa connaissance des besoins locaux, de sa probité et de ses bonnes intentions. Mais cette confiance et cette bonne opinion ne peuvent s'acquérir qu'à la condition d'une certaine indépendance du *Z. N.* vis-à-vis du pouvoir central c'est-à-dire du gouverneur de province, car il est impossible à l'administration provinciale de conduire l'activité des *Z. N.* d'une manière uniforme, de les pousser à inspirer des mesures qui s'appliqueraient également à toute une province, sans froisser les intérêts divergents ou même opposés des milliers de communes qui la composent, et sans affaiblir, par conséquent, l'autorité du *Z. N.* Les *Z. N.* n'ont pas été créés pour servir d'intermédiaires aveugles entre l'administration centrale de la province et les communes; ils ont un rôle indépendant qui consiste surtout à veiller au fonctionnement légal de l'autonomie rurale, et qui exige de leur part un certain minimum d'initiative personnelle.

Outre leur fonction essentielle que nous assimilons à une fonction judiciaire, les *Z. N.* exercent encore quelques fonctions strictement administratives, il est vrai, mais accessoires. Il en est une, cependant, dont on tire un argument assez sérieux contre notre théorie qui n'admet pas qu'il y ait, *en fait*, violation du principe de la séparation des pouvoirs dans l'organisation des *Z. N.* Voici ce que dit, en effet, l'art. 24 de la loi de 1889: « En cas d'absence du chef de la police du district ou de son commissaire, le *Z. N.* est tenu de surveiller l'activité des starchines et des starostes, relativement au maintien de l'ordre et de la sécurité dans la commune, ainsi qu'à la poursuite des crimes et délits. Jusqu'à l'arrivée de ces fonctionnaires, le *Z. N.* a, en outre, la mission de surveiller, aux mêmes points de vue, les agents inférieurs de la police du district dans toute l'étendue de son ressort ». Une partie considérable de la presse russe, s'emparant de l'article 24, proclame l'incompatibilité des fonctions qu'il impose aux *Z. N.* avec leurs autres fonctions. Tel n'est pas notre avis. L'art. 24 n'impose aux *Z. N.* des fonctions de police qu'exceptionnellement, en cas d'absence des fonctionnaires chargés normalement de les exercer, et il vaut mieux, selon nous, qu'elles soient occupées temporairement par les *Z. N.* que de rester momentanément vacantes. Evidemment, il est probable que les *Z. N.* ne montreront pas dans leur accomplissement de brillantes qualités, mais il en importe peu, puisqu'ils ne font que remplir une mission purement intérimaire.

Les autres attributions administratives des *Z. N.* sont peu nombreuses et peu importantes; elles méritent néanmoins

d'être énumérées. Le *Z. N.* est investi d'un certain pouvoir de discipline à l'égard des fonctionnaires communaux ; il a le droit de punir, de sa propre autorité, et sans jugement, les starostes et les starchines ; d'après l'art. 62 de la loi de 1889 (1), il peut leur infliger une des punitions suivantes : observation, réprimande, amende de 5 roubles, mise aux arrêts durant sept jours. Les starostes et les starchines ne peuvent entrer en fonctions avant que leur élection soit confirmée par le *Z. N.*, qui peut aussi les révoquer. Il en est de même de l'élection des juges de volost, abandonnée jusqu'alors au conseil de volost, nommé lui-même par les assemblées de village : depuis la loi de 1889, les villages de la volost désignent seulement huit candidats entre lesquels le *Z. N.* choisit quatre juges ; les quatre autres candidats servent de suppléants. D'après l'art. 44 de la loi, le *Z. N.* préside encore aux opérations pour la nomination des représentants de la classe des paysans aux Etats provinciaux ou *zemstvov* ; il confirme les présidents des bureaux électoraux ; il tranche toutes les difficultés qui peuvent se produire au cours de l'élection. C'est le *Z. N.* qui fixe les dates de convocation des assemblées de volost, accorde, le cas échéant, des ajournements de convocation, convoque les assemblées de village.

Enfin, des actes postérieurs à la loi de 1889 ont encore chargé les *Z. N.* de diverses fonctions secondaires. Les *Z. N.* ont, par exemple, à confirmer la nomination des gardes-champêtres, des gardes-forestiers, des gardes-chasses. à surveiller

(1) Cf. *infra* pages 38 *in fine* et 39.

les petits fonctionnaires communaux employés à la répression de l'ivresse dans les campagnes, à statuer sur la délivrance des passeports aux membres des familles villageoises en cas de refus de la part des chefs de famille, à attester l'authenticité de certains papiers. Toutes ces attributions ont trop peu d'importance pour entraver l'activité judiciaire des *Z. N.* N'ayant d'ailleurs aucun rapport avec l'institution elle-même, elles n'ont été confiées aux *Z. N.* que successivement, par des dispositions législatives spéciales, absolument indépendantes de la loi de 1889. Si l'on a confié l'exercice de ces attributions aux *Z. N.* plutôt qu'à des fonctionnaires de la police, c'est que l'on a cédé au désir de préserver autant que possible les populations rurales de l'ingérence continuelle et immédiate de la police dans leur vie intime et quotidienne.

Sauf quelques exceptions sur lesquelles il serait peu intéressant de s'étendre, presque tous les arrêts rendus, en matière administrative, par les *Z. N.* sont susceptibles d'appel devant l'assemblée des *Z. N.* du district, ou, dans les cas graves, devant le conseil provincial, présidé par le gouverneur de province (art. 64 de la loi de 1889).

Il nous reste à étudier maintenant les attributions judiciaires proprement dites des *Z. N.* Mais avant d'aborder cette étude, il est nécessaire de jeter un coup d'œil rapide sur l'organisation judiciaire de la Russie, telle qu'elle a été conçue et appliquée par Alexandre II ; nous verrons ensuite les modifications apportées à cette organisation par l'institution des *Z. N.*

La physionomie générale de l'organisation judiciaire intro-

duite en Russie par Alexandre II se caractérise par la division des services judiciaires en deux sections mutuellement indépendante, et différant par le mode de nomination des juges autant que par l'étendue de la juridiction. « Il y a, comme en beaucoup d'autres pays, deux ordres de tribunaux, les justices de paix et les tribunaux ordinaires, les uns bornés aux petites affaires dont le règlement exige peu d'études juridiques, les autres connaissant des causes graves où sont en jeu la fortune, la liberté, la vie des habitants, mais en Russie, au lieu d'être superposées l'une à l'autre, ces deux justices forment deux séries parallèles, absolument distinctes et possédant chacune leurs cours d'appel comme leurs tribunaux de première instance. Ces deux séries isolées ne se rejoignent qu'à leur sommet, dans le sénat, qui, chargé de veiller au respect de la loi par les tribunaux de tout ordre, leur sert de trait-d'union et est ainsi la clef de voûte de tout l'édifice. » (1) Au-dessous de cette double série de tribunaux persiste une justice antérieure qui conserve le caractère corporatif : ce sont les tribunaux de bailliage ou de volost (2), institués par la loi d'émancipation, et particuliers aux paysans, qui en sont les seuls juges comme les seuls justiciables.

La réforme de l'administration et de la justice locales, effectuée par le tsar Alexandre III, subordonne les tribunaux de volost, en même temps que les communes elles-mêmes, aux *Z. N.* Elle modifie aussi l'une des deux séries de tribunaux

(1) Leroy-Beaulieu, *op. cit.* page 300.

(2) Cf. *Supra*, Introduction, page 11.

organisées par Alexandre II, la justice de paix, en remplaçant les juges de paix, dans les campagnes, par les *Z. N.*

Le soin de contrôler la légalité des décisions rendues par les juges de volost incombait autrefois à l'assemblée des arbitres de paix et, après leur suppression, à une commission spéciale de district pour les affaires des paysans (1). La loi de 1889 confie ce soin aux *Z. N.*, mais ceux-ci n'ont plus seulement le droit de vérifier la légalité des décisions des tribunaux de bailliage, ils peuvent encore réformer ces décisions ou en rendre de nouvelles. Les *Z. N.* ne jouent plus seulement le rôle de cour de cassation, ils jouent aussi celui de cour d'appel (2). Cette organisation d'une instance d'appel constitue une innovation importante du tsar Alexandre III. Jadis, les décisions des tribunaux de volost étaient définitives, elles ne pouvaient être que cassées pour violation des formes prosrites ou excès les affaires dont la valeur dépasse 30 roubles, en matière de pouvoir; la loi de 1889 admet, au contraire, l'appel pour civile, et, en matière criminelle, pour toute condamnation à l'emprisonnement ou à une peine corporelle ou encore pour toute amende supérieure à 5 roubles.

La loi de 1889, nous l'avons dit, remplace le juge de paix dans les campagnes par le *Z. N.*; dans les villes, sauf Pétersbourg, Moscou et Odessa, le juge de paix cède la place à un « juge urbain ». Le *Z. N.*, de même que le juge urbain d'ailleurs, a à peu près la même compétence que le juge de paix

(1) Cf. *Supra*, chapitre préliminaire, page 18.

(2) Cf. *Supra*, pages 25 et suivantes, le rôle tout opposé par les *Z. N.* à l'égard des décisions rendues par les assemblées délibérantes du mir.

ancien. Comme celui-ci, le *Z. N.* connaît, en matière civile, des différends dont le montant ne dépasse pas 500 roubles, et, en matière criminelle, des affaires emportant au maximum une année d'emprisonnement ou 300 roubles d'amende. Les décisions du juge de paix pouvaient être réformées en appel par l'« assemblée des juges de paix du district » qui servait aussi de cour de cassation : étaient susceptibles d'appel des litiges d'une importance supérieure à 30 roubles en matière civile, et les condamnations pénales excédant 3 jours d'arrêt ou 15 roubles d'amende. Ce mode d'appel, assez original (1), qui à chaque juge donnait pour juges ses collègues du voisinage, a été conservé par la loi de 1889 qui substitue à l'assemblée de paix « l'assemblée des *Z. N.* du district » ou « assemblée cantonale ». Nous avons vu supra (2) que l'assemblée cantonale fonctionnait aussi comme tribunal administratif ; remarquons que lorsqu'elle fonctionne comme tribunal judiciaire, la composition en est un peu différente : présidée dans les deux cas par le maréchal de la noblesse du district, elle comprend, dans le second, outre les *Z. N.*, les juges de paix honoraires (3), les nouveaux juges urbains (4), et le membre du tribunal d'arrondissement délégué au district, « lequel, dans cette cour d'appel, — dit M. Leroy-Beaulieu (5) — doit représenter plus spécialement la science juridique ».

(1) Cf. un mode d'appel analogue jadis institué dans notre droit révolutionnaire par la loi du 16 août 1790 (titre V.). Voyez Devilleneuve, recueil général des Lois et Arrêts, page 52.

(2) Cf. supra, page 24.

(3) Fonctionnaires purement honorifiques.

(4) Cf. supra, page 32.

(5) Leroy-Beaulieu, op. cit. page 356.

En passant en revue les diverses attributions administratives et judiciaires dévolues par la loi du 12 juillet 1889 aux *Z. N.*, nous avons émis cette opinion que, sauf quelques réserves, le rôle du *Z. N.*, dans l'exercice de toutes ces attributions administratives ou judiciaires, était plutôt celui d'un juge que d'un administrateur. Cependant, en exprimant cette idée, nous ne faisons que *constater un fait*, car il est certain qu'en créant les *Z. N.*, le législateur ne songeait nullement au principe de la séparation des pouvoirs. En effet, à la mort d'Alexandre II, les partisans du vieux régime bureaucratique avaient profité du changement de règne pour renouveler, avec plus de vigueur, leurs attaques contre la séparation des pouvoirs, qu'ils regardaient toujours comme incompatible avec l'idée d'autocratie. Leurs objections de principe, appuyées par quelques considérations pratiques que nous allons signaler avaient fini par prévaloir dans les conseils du Tsar Alexandre III, qui en instituant les *Z. N.* n'eut qu'un seul but, celui de placer les communes rurales sous la dépendance la plus complète des nouveaux fonctionnaires qu'il créait. Les adversaires de la séparation faisaient notamment valoir à l'appui de leur opinion cette considération que la distinction de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire, bonne et normale dans les villes, devenait nuisible ou inefficace dans les campagnes. Ils pensaient qu'en dehors des grands centres, surtout dans un pays étendu et faiblement peuplé comme la Russie, ce partage des pouvoirs et des fonctions n'était qu'un luxe déplacé et dispendieux. « Installer aux villages des spécialités judiciaires et administratives.

disaient-ils, c'est comme si, au lieu d'une boutique à tout vendre, vous y réclamiez la variété et la spécialité des magasins des villes » (1). Ils proclamaient encore l'exemple des juges de paix anglais qui cumulaient, sans inconvénient, d'importantes attributions administratives et judiciaires : leurs nombreuses fonctions de police ne les entravaient nullement dans l'exercice régulier d'une bonne justice. Ces idées qui renferment une assez large part de vérité justifient, jusqu'à un certain point, l'incompatibilité qu'on serait tenté de découvrir entre les différentes fonctions exercées par les *Z. N.*, incompatibilité qui, à notre sens, nous le répétons, n'existe qu'à l'égard de quelques attributions secondaires.

(1) Leroy-Beaulieu, *op. cit.* page 331.

CHAPITRE II

FONCTIONNEMENT ET RÈGLES DE L'INSTITUTION DES « ZEMSKIE NATCHALNIKI » (1)

Dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires et de celles de leurs fonctions administratives qui sont assimilables à des fonctions judiciaires, les *Z. N.* sont soumis à peu près aux mêmes règles générales que celles auxquelles obéissaient les juges de paix.

Tout membre d'une communauté de village ayant à déposer une plainte quelconque contre un autre membre de la communauté, particulier ou fonctionnaire, s'adresse directement au *Z. N.* qui fixe le jour de l'audience. La procédure est orale, publique, contradictoire. Les parties se font souvent représenter par des avocats, ou plutôt des fondés de pouvoir, gens la plupart du temps inexpérimentés et peu recommandables qui se recrutent parmi les employés en retraite et les greffiers en disgrâce. Lorsque les explications qui lui sont fournies par les parties ou leurs représentants lui paraissent insuffisantes, le *Z. N.* a le droit de prendre personnellement certaines me-

(1) Cf. dans la collection complète... le texte très détaillé de la loi de 1839. Voyez aussi Tantsof, *op. cit.* pages 16 et suivantes.

sures propres à éclairer l'instruction de l'affaire : il peut, par exemple, déférer le serment à l'une des parties avec le consentement de l'autre, ordonner une enquête, procéder à l'inspection des lieux ou au dépouillement de certains documents imprimés ou manuscrits, etc.... Le *Z. N.* use constamment de ce droit par la raison qu'il est difficile de rencontrer dans un milieu d'ordinaire illettré des avocats réunissant les capacités voulues pour défendre convenablement les intérêts de leurs clients.

La sincérité et la régularité des actes accomplis par les *Z. N.* dans l'exercice de leurs fonctions purement administratives sont assurées par les garanties dont le législateur avait entouré l'exécution des mêmes actes accomplis jadis par les arbitres de paix. Le *Z. N.* est tenu notamment, dans les circonstances graves, comme autrefois l'arbitre de paix, de requérir l'avis de personnes compétentes et désintéressées, dont le nombre varie de trois à six, mais, n'étant jamais lié par les avis qu'il reçoit, il reste toujours maître de décider comme bon lui semble.

Jusqu'ici la procédure suivie par les *Z. N.* n'offre aucun caractère particulier qui la distingue de celle à laquelle devaient se conformer les arbitres de paix ou les juges de paix. La loi de 1889 apporte cependant deux modifications aux règles antérieures : 1° *Sans aucune formalité préliminaire*, le *Z. N.*, agissant dans l'exercice de ses fonctions, peut infliger 3 jours d'arrêt ou 6 roubles d'amende aux paysans qui désobéissent à ses injonctions (art. 61 de la loi); 2° *Sans aucune formalité préliminaire*, le *Z. N.* peut, pour de légères

fautes, infliger aux starostes, starchines et autres fonctionnaires du mir, une observation, une réprimande, 5 roubles d'amende ou 7 jours d'arrêt (art. 62 de la loi). L'arbitre de paix était bien investi, dans les cas analogues d'un pouvoir à peu près semblable, mais il n'était jamais dispensé de toute espèce de formalité préliminaire. Comment donc expliquer que la loi de 1889 dispense le *Z. N.* de toute formalité? Étudions l'un après l'autre l'article 61 et l'article 62, et nous verrons ce qu'il convient de penser de ces deux dispositions de la loi de 1889.

Remarquons d'abord que les pouvoirs accordés aux *Z. N.* par l'article 61 ne sont pas aussi exorbitants que la presse russe veut bien le dire. Comparons-les, en effet, à ceux accordés aux starostes et aux starchines par les articles 64 et 86 du *Statut des paysans*. L'art. 61 permet, il est vrai, aux *Z. N.* d'infliger aux paysans soumis à leur autorité 3 jours d'arrêt ou 6 roubles d'amende, tandis que les starostes et les starchines ne peuvent porter que 2 jours d'arrêt ou 1 rouble d'amende au maximum, mais, en revanche, les articles 64 et 86 du Statut des paysans s'appliquent à toute espèce d'infraction, tandis que l'art. 61 de la loi de 1889 ne s'applique qu'au cas de désobéissance à un ordre donné par les *Z. N.* dans l'exercice de leurs fonctions. Le Statut des paysans reconnaît aux starostes et aux starchines le droit de punir sans aucune formalité écrite, ce dont il n'y a guère lieu de s'étonner d'ailleurs devant ce fait que la plupart d'entr'eux ne savent ni lire ni écrire. Le paysan a le droit d'attaquer la décision du staroste qui lui inflige une punition, mais en l'absence de toute formalité

écrite, il éprouve souvent un grand embarras à établir son illégalité; il ne dispose d'aucun recours contre la décision du starchine. Il est donc erroné de croire que l'art. 61 investit les *Z. N.* d'un pouvoir extraordinaire, d'autant plus que, dans les cas où l'art. 61 s'applique, la condamnation sans aucune formalité s'impose. Lorsqu'un fonctionnaire, agissant dans l'exercice de ses fonctions, donne un ordre qui doit être exécuté immédiatement et que la personne qui reçoit cet ordre y désobéit en la présence même du fonctionnaire qui vient de le donner, toute formalité qui tendrait à fournir à cette personne des moyens de défense paraît superflue. L'institution d'une formalité quelconque offrirait, en outre, l'inconvénient de faire naître dans des cerveaux peu cultivés cette fausse conception qui si le fonctionnaire demande à la personne qui lui désobéit des explications sur sa conduite, c'est qu'il doute lui-même de la légalité de l'ordre qu'il a donné, et qu'il existe des moyens légaux de se dérober à l'exécution de cet ordre.

L'article 62 de la loi de 1889 ne se justifie pas aussi bien que l'article 61. Le droit pour le *Z. N.* d'administrer sans aucune formalité préparatoire des peines disciplinaires aux représentants élus de la communauté rurale est incompatible avec la dignité de ces fonctionnaires. Il ne s'explique pas davantage par des considérations pratiques : s'il arrive parfois que le renvoi immédiat d'un fonctionnaire apparaisse comme une nécessité urgente, il est difficile d'imaginer des circonstances telles qu'il soit indispensable de condamner un fonctionnaire sans même lui demander au préalable la plus sommaire explication.

CHAPITRE III

DU MODE DE RECRUTEMENT DES « ZEMSKIE NATCHALNIKI »

Les *Z. N.* sont nommés par le Ministre de l'Intérieur sur une liste de candidats, présentés, dans des conditions déterminées, par les gouverneurs de province d'accord avec les maréchaux ou chefs élus de la noblesse. Les conditions exigées par la loi sont les suivantes : les candidats doivent appartenir à la noblesse locale héréditaire, être propriétaires dans la province où ils exercent leurs fonctions, et posséder une certaine instruction. Exceptionnellement, en cas d'insuffisance de candidats réunissant les conditions indiquées, le Ministre de l'Intérieur a le droit de pourvoir aux postes vacants en nommant aux fonctions de *Z. N.* des jeunes gens nobles n'ayant d'autre titre que la faveur personnelle du ministre. Le système normal de nomination des *Z. N.* est le même que celui qui avait été institué pour les arbitres de paix avec cette différence toutefois, que les arbitres de paix au lieu d'être nommés définitivement par le Ministre de l'Intérieur, l'étaient par le Sénat dirigeant (1). Ce mode mixte de nomination des *Z. N.*, qui

(1) Corps créé par Pierre-le-Grand pour contrôler toute l'administration ; dépouillé peu à peu d'une bonne partie de ses fonctions au profit du Conseil de l'Empire institué au début du XIX^e siècle ; réduit actuellement au rôle de Cour de Cassation, le Sénat dirigeant n'a plus que de très rares fonctions administratives.

repose sur les présentations faites simultanément par les gouverneurs de province, agents du pouvoir central, et les maréchaux élus de la noblesse, familiarisés avec les nécessités locales, offre des garanties autrement sérieuses que le système du bon plaisir impérial, qui préside presque toujours uniquement à la nomination des fonctionnaires russes.

La presse démocratique s'attaque avec violence au mode de recrutement institué par la loi de 1889, qu'elle qualifie de loi rétrograde par rapport aux lois de 1864 qui avaient créé les juges de paix. Elle allègue que les juges de paix, magistrats élus par l'assemblée générale du district, composée des représentants des diverses classes sociales, pouvaient être choisis dans n'importe quelle classe de la société, tandis que les *Z. N.*, outre qu'ils sont nommés par le gouvernement, doivent encore appartenir à la noblesse locale héréditaire. Certes, il est difficile de nier que la loi de 1889 soit empreinte de l'esprit de réaction, qui anima tout le règne d'Alexandre III, mais, de même qu'un examen attentif de la loi nous a montré combien étaient exagérées les critiques adressées par la presse au sujet de la violation du principe de la séparation des pouvoirs, il importe de ramener au point celles formulées contre le mode de recrutement des *Z. N.*, au moyen d'une analyse raisonnée des deux éléments essentiels que le mode comporte, à savoir la nécessité de choisir les *Z. N.* dans la noblesse locale héréditaire, et le fait de leur nomination par le pouvoir central.

La nécessité pour les candidats aux fonctions de *Z. N.* d'appartenir à la noblesse locale héréditaire se justifie historiquement et rationnellement.

Historiquement, les *Z. N.* sont, nous l'avons vu déjà, les héritiers des arbitres de paix dans l'exercice de leur principale fonction qui consiste dans le contrôle de l'autonomie rurale; ils sont aussi les successeurs des juges de paix dans l'exercice des nombreuses fonctions judiciaires qui leur ont été attribuées par la loi de 1889. Or, les arbitres de paix ne pouvaient être choisis que dans la noblesse locale héréditaire; par conséquent, la loi de 1889, en imposant la même condition au recrutement des *Z. N.* n'a fait que continuer les traditions du passé. Quant aux juges de paix, ils pouvaient être pris dans toutes les classes de la société, mais comme le législateur exigeait d'eux une certaine fortune immobilière, les fonctions de juges de paix ne pouvaient être exercées, en fait, en dehors des villes, que par les nobles, qui détenaient, dans les campagnes, le monopole presque exclusif de la propriété foncière.

Au point de vue rationnel, les considérations sous l'influence desquelles la mission du contrôle de l'autonomie rurale a été confiée, jusqu'à présent, de préférence à la noblesse, loin d'être tombées dans le domaine de l'histoire, gardent, au contraire, toute leur autorité. Si l'on partage cet avis que pour avoir intérêt à remplir cette mission avec succès, il suffit de posséder un immeuble sur le territoire du district où l'on exerce ses fonctions, il faut avouer qu'à l'heure actuelle il se trouverait un grand nombre de personnes de condition non noble aptes à s'en acquitter honorablement, car depuis l'émancipation, beaucoup de terres nobles sont passées et continuent à passer tous les jours entre les mains des bourgeois des villes. Mais une telle manière de voir n'est pas exacte. Bien que la pro-

priété d'un immeuble implique, jusqu'à un certain point, la confusion des intérêts personnels du propriétaire avec les intérêts locaux, il n'en est pas moins vrai que cette communauté d'intérêts ne constitue entre le propriétaire et la terre qu'un lien purement économique, extrêmement fragile, incapable de fixer l'homme à la terre d'une façon durable. La qualité de propriétaire d'un immeuble n'assure pas nécessairement à son titulaire la connaissance des besoins et des intérêts locaux, indispensable à la bonne gestion du contrôle de l'autonomie rurale; cette connaissance, qui est surtout l'œuvre du temps, ne peut s'acquérir dans l'espace d'une seule génération; elle est le résultat de la longue expérience de plusieurs générations accumulées, ayant vécu de nombreuses années avec la population locale dont elles ont partagé les satisfactions et les peines. Et voilà pourquoi ce degré de connaissance indispensable ne se rencontre que très rarement chez les nouveaux propriétaires, sortis de la bourgeoisie des villes. Sans parler de ceux qui ne voient dans la terre qu'un instrument de spéculation ou un objet susceptible de leur procurer un supplément de revenu en même temps qu'un passe-temps agréable, il arrive fréquemment que ceux des nouveaux propriétaires qui consacrent à la terre toutes leurs forces et toutes leurs ressources se rebutent aux premiers obstacles et ne tardent pas à reprendre leurs occupations antérieures. Ils ont beau être cultivés, instruits, animés des meilleures intentions : il leur manquera toujours cette éducation spéciale qui leur permettrait de prendre intimement contact avec la population locale. Toutes ces considérations nous prouvent l'inaptitude de la

classe bourgeoise à exercer les fonctions de *Z. N.* En dehors de cette catégorie, représentée par les artisans, les marchands, les commerçants, les industriels, nous ne voyons que les nobles et les paysans qui soient attachés à la terre par des liens réellement solides, tels qu'aucune crise économique ne pourrait avoir pour effet de les rompre. Or, la classe des paysans, généralement privée des moyens de doter ses enfants d'une instruction au moins secondaire, est impropre à fournir un important contingent de personnes qui satisfassent au cens de capacité exigé par la loi de la part des candidats aux fonctions de *Z. N.* Notre conclusion est que le contrôle de l'autonomie rurale devait revenir à la noblesse, et ne pouvait revenir qu'à elle seule.

La presse libérale adresse à la loi de 1889 le reproche qu'elle adresse, dans l'ensemble, à toutes les lois promulguées sous Alexandre III, qu'elle accuse de favoriser la restauration du prestige et de l'influence de la noblesse, fortement affaiblis depuis les réformes égalitaires d'Alexandre II. Il faut reconnaître que ce reproche est fondé, car il suffit, pour s'en rendre compte, de parcourir les différentes mesures édictées sous le règne d'Alexandre III, qui toutes tendent, en effet, à rétablir les privilèges de la noblesse : création d'une banque de la noblesse ayant pour but d'assurer à la noblesse un crédit à meilleur compte qu'aux autres classes de la société, création de majorats, extension des droits reconnus aux maréchaux de la noblesse dans le domaine du self-government local, et enfin remise entre les mains de la noblesse du pouvoir local dans les

campagnes, tant administratif que judiciaire (loi de 1889 sur l'institution des *Zemskie Natchalniki*). (1)

Mais peu importe le parti que l'on prenne sur l'orientation générale donnée à l'œuvre d'Alexandre III, ceci est une affaire d'opinion personnelle. La nécessité de choisir les *Z. N.* dans la noblesse locale héréditaire se trouve suffisamment justifiée par les considérations absolument étrangères à la politique développées plus haut, pour qu'il soit parfaitement inutile de faire entrer celle-ci en ligne de compte dans l'appréciation qu'il convient de porter sur cette condition de la loi de 1889, si injustement critiquée.

La presse libérale reproche encore à la loi de 1889 d'avoir fait un pas de l'arrière en substituant pour les nouveaux magistrats le mode de nomination par le pouvoir central au mode d'élection établi par les lois de 1864 pour les juges de paix. Avant de discuter et de comparer les mérites ou les défauts respectifs de ces deux systèmes, voyons d'abord jusqu'à quel point il est vrai de dire que le changement introduit dans le mode de recrutement constitue un recul.

Le législateur de 1864, en instituant pour les juges de paix le régime électif voulait surtout garantir l'indépendance de la justice rurale vis-à-vis de l'administration, mais il ne se dissimulait pas les nombreux inconvénients de ce régime, dont le plus grave serait la dépendance du juge de paix vis-à-vis de ses électeurs, si bien que pour y parer, il avait compris la nécessité absolue d'exiger des candidats à l'emploi de juge de paix

(1) Cf. Maxim Kovalevsky. La crise russe, pages 111 et 112.

un cens de fortune qui devait assurer la liberté du magistrat. Les auteurs de la loi de 1864 estimaient qu'une certaine somme d'indépendance représentait une des premières et des plus importantes conditions de la fonction de juge, et que cette condition était particulièrement indispensable au juge de paix qui, outre qu'il était soumis au caprice des élections périodiques, se trouvait dans l'obligation, imposée par l'exercice de son mandat, d'entrer en contact perpétuel avec une foule de personnes, de la part desquelles il pouvait subir certaines influences ou tentatives de corruption; or il lui serait souvent très difficile de se soustraire à ces influences, s'il ne se trouvait pas élevé au-dessus d'elles par une certaine situation de fortune. Ils considéraient qu'un minimum de fortune était le correctif nécessaire de l'instabilité des juges, conséquence du système électif. Or, en réalité, le cens fixé par la loi, en apparence élevé, était bien loin de correspondre à l'effet qu'on en attendait : le peu de valeur des terres l'abaissait parfois jusqu'à le rendre presque dérisoire. On demandait au juge de posséder, soit par lui-même, soit par ses parents ou par sa femme, 400 à 900 *désiatinés* (1) de terres, selon les diverses provinces, ce qui, dans quelques régions de la Russie, se ramenait pour ainsi dire à rien. A défaut de terres, la loi demandait, pour les campagnes, une propriété bâtie de la valeur de 15.000 roubles (2); elle se contentait d'un immeuble de la valeur de 6.000 roubles à Pétersbourg et à Moscou; dans les

(1) Le désiatine est une mesure de terre qui vaut 1 hectare 9 ares.

(2) Le rouble vaut 2 fr. 66.

autres villes, le cens s'abaissait jusqu'à 3.000 roubles, soit à peine sept ou huit mille francs. Il convient d'ajouter qu'on ne tenait pas compte que les immeubles pouvaient être hypothéqués ; on n'envisageait que la propriété nominale, si bien que la garantie du cens se réduisait souvent à néant. Cet état de choses exigé par l'impossibilité de recruter un nombre suffisant de juges de paix propriétaires d'une fortune assez considérable entraînait comme conséquence l'élection d'un grand nombre de juges de paix qui, se rapprochant du type fonctionnaire professionnel, regardaient l'exercice de leur fonction comme un gagne-pain indispensable. Dans ces conditions il était inadmissible que les juges de paix pussent résister aux influences de leurs électeurs, car, à moins de lui prêter des vertus héroïques, il est bien difficile de supposer qu'un juge placé entre la conscience du devoir à accomplir et la nécessité d'assurer son existence et celle de sa famille ne se laissera jamais entraîner à accepter de fâcheuses compromissions. Ainsi l'établissement d'un cens de fortune relativement important apparemment qui, dans la pensée des auteurs de la loi de 1864, devait compenser l'instabilité inhérente au régime électif, constituait un élément factice et irréel, et il est probable que si le législateur de 1864 avait prévu cette lacune, il aurait préféré le système de la nomination par le pouvoir central à celui de l'élection. Il est donc inexact de considérer la loi de 1889 comme une œuvre de réaction violente, car elle ne contredit pas l'esprit des lois antérieures en remplaçant par un autre un système dont le bon fonctionnement était subordonné à une condition reconnue impossible à la suite d'une longue expé-

rience. Et cela est si vrai que le gouvernement impérial qui, lors de l'élaboration des lois de 1864, avait déjà entouré l'élection des juges de paix de mille et une précautions (1), avait si bien restreint un peu à la fois l'exercice du droit d'élection par différentes mesures telles que la soumission de la liste des juges élus à la ratification du Sénat dirigeant et l'attribution aux gouverneurs de province du droit de fournir à celui-ci des renseignements confidentiels ou *attestations* sur la moralité et sur les opinions des élus des assemblées territoriales, que la nomination des juges de paix avait fini par relever, en fait, du bon plaisir de l'administration.

L'objection avancée par la presse libérale ne résiste donc pas à la critique. Cette objection écartée, il reste à comparer les deux systèmes de recrutement.

Les deux systèmes présentent le même défaut : les juges nommés par le pouvoir central dépendent de celui-ci comme les juges recrutés par l'élection dépendent de leurs électeurs. La question est de savoir si la dépendance des juges est plus grande dans un système que dans l'autre. Nous pensons qu'en général, il est plus funeste pour le juge de dépendre des électeurs que de dépendre du pouvoir central, mais que l'application du système de l'élection offrirait moins d'inconvénients en Russie qu'il n'en offrirait ailleurs pour des raisons que nous exposerons plus bas.

(1) Remise de leur élection non pas au suffrage universel et direct des justiciables, mais au suffrage des assemblées composées des propriétaires d'une circonscription judiciaire étendue telle que le district, en sorte que chaque magistrat dépendit le moins possible des hommes qui pouvaient se présenter à son tribunal — établissement d'un cens d'éligibilité et d'un cens de capacité imposés aux élus — etc...

« Certains esprits, en Russie comme en France, — dit M. Leroy-Beaulieu, (1) — regardent la désignation des juges par les justiciables comme étant de droit naturel : à leurs yeux, une magistrature élue est le corollaire nécessaire de tout self-government (2). Dans les écoles démocratiques, ce point de vue est presque partout aujourd'hui une sorte de lieu commun. Mais une bonne justice importe trop à la sécurité publique pour qu'en pareille matière on se laisse uniquement guider par des analogies ou des déductions théoriques. Or, en dépit de multiples expériences antiques et modernes, rien n'est encore moins démontré que l'excellence d'une justice issue de l'élection. » D'accord avec M. Leroy-Beaulieu, le célèbre publiciste libéral Benjamin Constant, s'appuyant sur l'exemple donné par la France en 1789, arrive à conclure dans son « Cours de politique constitutionnelle » (3), que le peuple est absolument inapte à élire de bons juges. Il préfère même le système de la vénalité des fonctions judiciaires à celui de l'élection, mais il se déclare également adversaire du système de l'élection et du système de la nomination par le gouvernement, car il pense qu'il est aussi funeste de dépendre du pouvoir que de dépendre des électeurs. Il estime qu'il est moins immoral d'acheter une place que de vivre perpétuellement dans la

(1) Leroy-Beaulieu, op. cit. page 334.

(2) Certains Russes, profitant de la flexibilité de leur langue, ont même, à cet égard, forgé un pendant au mot self-government (en russe *Samoou pravlénie*). Ce terme expressif est *Samosoud* qu'on pourrait traduire par *self. justice*.

(3) Benjamin Constant. Cours de Politique constitutionnelle. Tome 1. Chap. XIX. p. 154-155, 2^e édit. 1872.

crainte de la perdre. Les juristes les plus éminents de l'Amérique, éclairés par l'expérience que leur offrent les Etats-Unis, où le système de l'élection est largement appliqué, partagent la même opinion. Eszra Seaman cite de nombreux exemples où la justice devenait entre les mains des juges élus une arme de lutte à la merci des intérêts de leurs clients, et il en tire cette conclusion que le système électif amène comme principaux résultats « la dépendance, l'ignorance et la corruption des juges » (1). Un autre jurisconsulte américain, Kent, écrit dans ses « Commentaires sur le droit américain » que « les personnes qui réunissent de réelles aptitudes à remplir les fonctions de juges sont imbus de principes trop rigides et manifestent dans leurs actions trop de discernement et de réserve pour réussir à rassembler une majorité de voix à une élection générale » (2). Jean Stuart Mill, qu'il est impossible de soupçonner de parti-pris contre le principe électif, proclame cependant l'inapplicabilité de ce principe au recrutement des juges. « Les juges élus, — dit-il, (3) — sentent trop qu'ils risquent leur place, chaque fois qu'ils jugent une affaire d'intérêt commun, et qu'il leur importe moins de chercher à rendre une sentence équitable qu'une sentence qui ne soit pas susceptible d'être mal accueillie dans le public ou interprétée dans un mauvais sens. »

Dans le cas particulier de la Russie on peut cependant faire valoir certains arguments en faveur du système de l'élection.

(1) Eszra Seaman. *Système de gouvernement américain*. Chap. 111. sect. 18, page 226.

(2) Kent. *Commentaries ou american laws*. Tome I, page 272.

(3) Stuart Mill-Gouvernement représentatif. Chap. XIV. page 313, trad. White, Paris, 1862.

Suivant M. Leroy-Beaulieu « il n'y a guère à craindre, sous le régime autocratique, que la majorité des électeurs se laisse entraîner par des considérations entièrement étrangères aux qualités personnelles des juges et à l'intérêt d'une bonne justice; il n'y a pas à redouter que, pour une fraction de la population, les élus du plus grand nombre deviennent des agents d'oppression. Là où il n'y a pas de partis politiques régulièrement enrégimentés, où les élections ne sont pas un combat d'armées ennemies, le juge, nommé par la majorité, ne saurait par cela même, être suspect à la minorité. Tant que la Russie restera dépourvue de constitution, de chambres, et de luttes politiques, la magistrature élue n'y saurait se dénaturer jusqu'à devenir une arme de guerre et un instrument des partis ». (1) — « Dans un Etat — dit-il, (2) — où, pendant des siècles, le pouvoir central est demeuré absolu et arbitraire, où les représentants de l'autorité ont longtemps pu se permettre impunément toutes les fraudes et toutes les tyrannies, une magistrature élective peut être, au contraire, un agent de moralisation pour la société, comme pour le pouvoir. Ce peut être le meilleur moyen de relever la dignité de la justice et d'assurer l'indépendance avec l'intégrité du juge. Aussi, sans crainte de choquer le préjugé vulgaire, et, au risque de sembler paradoxal, oserai-je confesser que, si la justice élective me paraît quelque part à sa place, c'est dans un empire absolu, dans un Etat bureaucratique, comme l'empire russe. » Le même auteur écrit un peu plus loin (3) toujours à propos de l'institution des

(1) Leroy-Beaulieu, *op. cit.* page 337.338.

(2) Leroy-Beaulieu, *op. cit.* page 338.

(3) Leroy-Beaulieu, *op. cit.* page 339.340.

juges de paix : « Si la Russie n'a pu se soustraire à tous les inconvénients du système électif, nous devons reconnaître qu'elle en souffrait bien moins que ne le ferait les grands Etats de l'Occident, et cela toujours pour la même raison, parce que l'opinion n'y a ni les mêmes tentations, ni les mêmes entraînements que dans les pays livrés aux agitations politiques et aux luttes des partis. Par là, les fonctions électives perdent en Russie de l'instabilité qui leur est naturelle. »

La justesse des arguments produits par le savant publiciste nous est confirmée par l'expérience pratique que nous a fournie pendant quelque temps le spectacle de l'institution des juges de paix en Russie. Fidèle à une vieille habitude qui consiste à procéder par étapes, le gouvernement impérial, laissant subsister dans plusieurs provinces, les juges de paix nommés par le gouvernement, n'avait introduit que peu à peu dans l'Empire la magistrature élective. Or, en dépit des nombreux inconvénients signalés plus haut, la comparaison n'est pas apparue trop défavorable aux magistrats issus de l'élection. Il n'en pouvait être autrement dans un pays livré depuis longtemps au régime de la faveur et à l'arbitraire de la bureaucratie, dépourvu d'esprit public et de vie politique.

En résumé, les deux systèmes de recrutement des juges peuvent se défendre. Le système de la nomination par le gouvernement est généralement préféré, mais des considérations spéciales à la Russie, vérifiées par l'expérience pratique, tendraient pour ce pays, à faire pencher certains esprits vers le système de l'élection. En ce qui concerne les *Z. N.*, qui sont, nous l'avons vu au Chapitre premier, de véritables juges, nous

inclinons vers le système établi par la loi de 1889, qui est celui de la nomination par le pouvoir central, mais nous pensons aussi que pour donner de bons résultats, ce système devrait fonctionner sous certaines conditions qui sont loin d'être réunies, et dont nous réservons l'étude pour le chapitre suivant qui sera consacré à la critique générale de l'institution des *Z. N.*

Il nous reste, pour terminer ce chapitre, à examiner encore deux conditions prévues par la loi de 1889 : le cens de fortune et le cens de capacité exigés des candidats aux fonctions de *Z. N.* (1).

Le cens de fortune est presque le même que celui qu'on exigeait des arbitres de paix. Comparé au cens exigé des juges de paix, il est réduit de moitié pour les personnes pourvues d'une instruction secondaire, et des trois quarts pour les personnes pourvues d'une instruction supérieure. En outre, la loi de 1889 n'exige aucun cens des personnes ayant rempli pendant trois ans les fonctions de maréchaux de la noblesse et, en l'absence de candidats justifiant de titres plus complets, elle admet aux emplois de *Z. N.* les fils de la noblesse locale héréditaire ayant terminé leurs études dans un des hauts établissements d'instruction ou exercé au moins trois ans les fonctions de juges de paix, d'arbitres de paix, ou de *Zemskie Natchalniki*, bien qu'ils ne possèdent aucun cens, pourvu qu'ils aient gardé seulement la propriété d'un manoir sur le territoire du district. On ne peut qu'approuver la réduction du cens pour les

(1) Cf. art. 6 et 7 du règlement sur les *Z. N.*

personnes pourvues d'une instruction supérieure par rapport au cens établi pour les personnes pourvues simplement d'une instruction secondaire... Elle s'explique par des considérations d'intérêt public général autant que d'intérêt privé. L'Etat ne peut pas ne pas être intéressé à attirer à son service des gens doués d'une culture supérieure, surtout quand il s'agit de fonctions locales, dont l'exercice est si rarement confié à des gens instruits. D'un autre côté, il est inadmissible de ne pas reconnaître les sacrifices matériels faits par les particuliers pour leur instruction, et il est équitable de compenser ces sacrifices par l'exigence d'un cens moins fort de la part des candidats dotés d'une instruction supérieure. La réduction du cens exigé des *Z. N.* par rapport au cens exigé des juges de paix se justifie par l'impossibilité, démontrée par l'expérience des juges de paix, qu'il y aurait à recruter un nombre suffisant de *Z. N.* si le cens n'avait pas été réduit.

Le cens de capacité exigé des *Z. N.* est le même que celui qui était exigé des juges de paix : il leur suffit d'un diplôme d'études dans un établissement secondaire ou d'un certificat analogue, c'est-à-dire de quelque chose qui correspond à peu près à notre baccalauréat. Il convient toutefois de signaler entre les *Z. N.* et les juges de paix cette différence, que la loi de 1889 accorde aux personnes pourvues d'une instruction supérieure la préférence sur celle qui jouissent seulement d'une instruction secondaire et qu'elle n'admet ces dernières à exercer les fonctions de *Z. N.* qu'à défaut de celles-là, tandis que les lois de 1864 traitaient absolument sur un pied d'égalité les deux caté-

gories de personnes. La loi de 1889 n'exige aucun cens de capacité des personnes ayant acquis des connaissances pratiques relatives au service dans l'exercice antérieur de certaines fonctions telles que celles de juges de paix, d'arbitres de paix ou de *Zemskie Natchalniki*. Elle n'exige pas davantage de cens de capacité des personnes ayant rempli au moins trois ans les fonctions de maréchaux de la noblesse.

CHAPITRE IV

CRITIQUE GÉNÉRALE DE L'INSTITUTION DES « ZEMSKIE NATCHALNIKI »

L'expérience a largement démontré que l'autonomie rurale ne pouvait fonctionner régulièrement sans contrôle. Le bon fonctionnement d'un contrôle est lui-même subordonné à la réunion de plusieurs conditions. Il faut : 1° Que ce contrôle soit confié à des agents locaux, familiarisés avec les nécessités de la vie rurale; 2° Que ces agents soient recrutés de telle façon que les paysans les considèrent comme des hommes attachés à la terre par des liens aussi solides que ceux qui les y attachent eux-mêmes, qu'ils soient choisis parmi des personnes capables de leur inspirer de la considération et du respect, grâce au prestige de leur nom ou des services rendus par leurs ancêtres; 3° Que les paysans regardent ces contrôleurs, non pas comme des espèces de gendarmes ou d'inspecteurs de police détachés spécialement par le gouvernement impérial, mais comme de véritables magistrats de l'ordre judiciaire, ayant pour mission de garantir la commune rurale contre toute sorte d'abus par des moyens légaux. Malgré leur importance, ces considérations resteront cependant lettre morte, sans l'existence d'une condition supérieure qui les domine toutes. Les fonctionnaires chargés

du contrôle de l'autonomie rurale rempliront un rôle absolument inutile, s'ils ne sont que les instruments aveugles de la bureaucratie provinciale; il importe donc que leur activité soit réglée non pas par la volonté changeante d'un chef hiérarchique, mais par des dispositions légales fermes et précises, qui assurent leur indépendance en même temps que la stabilité de leur œuvre.

Par l'étude impartiale que nous avons faite de l'institution des *Z. N.* dans les chapitres précédents, étude que nous avons basée bien plus sur le texte de la loi que sur les commentaires de la presse, nous avons pu constater que toutes ces conditions qui constituent les principes fondamentaux d'un contrôle efficace des communes rurales se trouvent réalisées par la loi du 12 juillet 1889. Malheureusement nous sommes obligés de constater aussi l'abîme qui existe entre les principes posés par la loi et la façon dont ces principes sont appliqués. En théorie, la mission des *Z. N.* est clairement délimitée; en pratique, nous voyons les *Z. N.* remplir confusément une foule d'attributions complètement étrangères aux prévisions de la loi. Ce divorce entre la théorie et la pratique s'explique par deux raisons : la première, c'est *pratiquement* le défaut d'indépendance des fonctions de *Z. N.*; la seconde, c'est la mauvaise organisation des institutions chargées d'en contrôler l'exercice.

Effectivement la situation des *Z. N.* est loin d'être à la hauteur de leur mission. L'accomplissement de celle-ci exigerait d'eux une grande indépendance, les *Z. N.* en sont totalement privés. Les conditions matérielles et morales de la situation des *Z. N.* n'assurent nullement le succès de l'œuvre à l'exé-

cution de laquelle ils sont préposés. Voilà le véritable côté faible de la loi de 1889.

Les *Z. N.* sont passibles de peines disciplinaires; les peines sont l'observation ou la réprimande, et la révocation. L'observation et la réprimande sont infligées par un arrêt de l'assemblée provinciale, la révocation est prononcée par le Ministre de l'Intérieur sur le rapport de l'assemblée provinciale. Les assemblées provinciales correspondent avec le Ministre de l'Intérieur par l'intermédiaire des gouverneurs de province. La révocation peut être prononcée dans les cas suivants : 1° Quand malgré les avertissements de l'assemblée provinciale, le *Z. N.* continue à se relâcher dans son service ; 2° Quand, en dehors du service, le *Z. N.* se rend coupable de certains actes contraires à la moralité ou à l'ordre public, susceptibles de rabaisser son prestige et sa dignité ; 3° Quand le *Z. N.* tombe sous le coup de poursuites criminelles ou correctionnelles ; 4° En cas d'insolvabilité notoire du *Z. N.* Les rapports des assemblées provinciales ayant pour objet la mise en révocation des *Z. N.* sont discutés au ministère de l'Intérieur ; les intéressés sont admis à faire valoir leurs objections. Le Ministre prononce ensuite la révocation du *Z. N.* ou le rejet des conclusions présentées dans le rapport de l'assemblée provinciale. (1)

Ces dispositions de la loi prêtent à la critique. Elles favorisent le maintien des *Z. N.* les moins dignes et les moins capables au détriment des autres, et voici comment. Les *Z. N.* pénétrés avant tout du sentiment de leur dignité personnelle

(1) Cf. art. 135 à 142 de la loi de 1889.

consentiront difficilement à rester en fonctions à la suite d'une observation ou d'une réprimande imméritée de l'assemblée provinciale. Et il suffit que des relations peu cordiales existent entre le *Z. N.* et quelques-uns des membres de cette assemblée, celle-ci saisira les moindres prétextes, réels ou imaginaires, pour infliger au *Z. N.* une observation ou une réprimande. Qu'on n'objecte pas que le *Z. N.* a le droit de se plaindre auprès du Ministre de l'Intérieur ! Le Ministre de l'Intérieur a des occupations bien trop nombreuses et bien trop importantes pour consacrer un temps convenable à l'examen de ces sortes d'affaires ; ensuite, le Ministre de l'Intérieur, naturellement ignorant des besoins et des intérêts locaux se trouve presque infailliblement dans l'impossibilité de vérifier le bien-fondé des rapports qui lui sont fournis par les assemblées provinciales. Aussi, le rejet par le Ministre de l'Intérieur des conclusions présentées dans ces rapports sera un fait excessivement rare, et même quand il se produira, le *Z. N.* consciencieux, blessé par une accusation injuste, n'aura qu'un seul parti à prendre, celui de quitter un poste qu'il ne pourrait conserver qu'au prix des plus grands périls pour son honneur et pour sa dignité. Dans ces conditions, la position de *Z. N.* ne peut guère offrir d'attrait pour l'élite de la noblesse, aux yeux de laquelle les questions d'honneur ont toujours primé les questions d'intérêt.

Les *Z. N.*, quoique véritables magistrats de l'ordre judiciaire, dépendent étroitement, en matière disciplinaire, des assemblées provinciales, dont les membres les plus considérables, pourvus d'attributions très étendues, appartiennent à l'administration active proprement dite. Ces fonctionnaires provinciaux tendent

à utiliser dans leur propre intérêt l'activité déployée par les *Z. N.* et à s'emparer pour leur propre compte de l'influence et du crédit dont ceux-ci jouissent personnellement. Les *Z. N.* travaillent plutôt à aider les hauts fonctionnaires de la province dans l'accomplissement de leur tâche qu'à remplir ponctuellement les attributions dont ils ont légalement la charge, en sorte qu'accablés par un surcroît de besogne, ils arrivent généralement à négliger leurs propres affaires. Cette situation est extrêmement regrettable. Il en résulte que la plupart des *Z. N.* ne poursuivent qu'un seul but, celui de plaire aux autorités supérieures de la province, mais ceux d'entr'eux qui placent au-dessus de tout le sentiment de leur dignité personnelle s'accommodent péniblement d'un semblable état de choses, dont la conséquence est l'occupation des fonctions de *Z. N.* par les personnes les moins dignes et les moins capables. Ainsi les membres les plus influents des assemblées provinciales sont souvent enclins à sacrifier à leurs intérêts particuliers les intérêts généraux de l'institution des *Z. N.*; aucune autorité, dans la province, ne se soucie de prendre sous sa sauvegarde l'indépendance et l'intégrité de cette institution.

Toutes ces observations aboutissent, en réalité, à cette conclusion unique, que la position de *Z. N.* est essentiellement précaire et instable. Le seul moyen de corriger ce défaut organique de l'institution serait de décréter l'immovibilité du *Z. N.* L'immovibilité des juges est un principe universellement admis; or, quoi de plus naturel que d'appliquer le principe aux *Z. N.* qui sont, nous l'avons déjà dit mainte fois, bien plutôt des juges que des administrateurs! L'immovibilité des

Z. N. serait l'unique garantie possible de leur indépendance; elle seule pourrait assurer à l'institution sa force et sa vitalité.

En rendant la position des *Z. N.* indépendante, l'immovibilité aurait pour conséquence de la rendre aussi plus attrayante pour un grand nombre de jeunes gens de la noblesse qui préfèrent actuellement encombrer les services inférieurs des ministères, où ils espèrent obtenir un jour par l'avancement une situation plus brillante. Si la position des *Z. N.* devenait du jour au lendemain indépendante, le Ministre de l'Intérieur n'aurait certes plus souvent l'occasion d'user du droit exceptionnel que la loi lui accorde (1), de nommer aux fonctions de *Z. N.* de jeunes nobles ne justifiant d'aucun titre, en l'absence d'un contingent suffisant de postulants réunissant les conditions régulières de capacité et de fortune. Ce qui éloigne les candidats des fonctions de *Z. N.*, ce sont le surcroît de besogne qu'elles imposent, et la médiocrité du traitement qui y est attaché (2). Or, le premier de ces inconvénients s'évanouirait de lui-même par le fait de l'immovibilité des *Z. N.*, puisque nous avons vu un peu plus haut que ce surcroît de travail imposé aux *Z. N.* provenait précisément de leur état de dépendance vis-à-vis des hauts fonctionnaires de la province dont ils se voyaient pour ainsi dire obligés de prendre à leur charge une partie de la besogne, en dehors de leurs fonctions. Quant au second inconvénient, il ne serait que juste d'y remédier en élevant le traitement des *Z. N.* au moins au

(1) Cf. *supra* page 41.

(2) Ce traitement est de 2.200 roubles, dont 600 roubles pour frais de chancellerie.

niveau de celui dont jouissent certains fonctionnaires de l'administration impériale dont la tâche est infiniment moins délicate et moins compliquée que celle des *Z. N.*

Il semble donc qu'il suffirait de rendre les *Z. N.* inamovibles pour faire disparaître toutes les difficultés pratiques que soulève l'application normale de la loi de 1889. Mais l'inamovibilité suppose une condition essentielle, à défaut de laquelle elle n'est qu'un vain mot, à savoir l'existence au sein des classes dirigeantes de la société d'une notion claire et nette des principes constitutifs de l'Etat, et le respect voué par la majorité des membres de cette société à l'intégrité de ces principes. Aucun gouvernement, quelle que soit sa forme, ne consentira jamais à créer des juges inamovibles, c'est-à-dire à élever de ses propres mains et en face de lui une puissance indépendante de lui, s'il n'a pas une confiance illimitée dans leur dévouement et leur fidélité inébranlables aux institutions gouvernementales. En effet, le juge n'a pas seulement pour mission d'appliquer la loi, il doit encore l'interpréter, et il faut qu'il l'interprète conformément à l'esprit général de la législation, puisqu'il est, par définition, le gardien suprême de la constitution et des lois.

La société russe réalise-t-elle dans une mesure satisfaisante cette condition primordiale de l'inamovibilité judiciaire? Toute la question est là, mais le cadre restreint de cette étude ne permet pas de résoudre ici un problème aussi grave et aussi complexe. Remarquons seulement que s'il est une classe de la société russe où l'on risque le plus de rencontrer à un degré quelconque le sentiment du respect des institutions fonda-

mentales de l'Etat, c'est la classe noble, qui, en vérité, n'a jamais cessé de manifester, à travers toutes les vicissitudes de l'histoire, son profond attachement aux traditions impériales, pour l'honneur desquelles elle a toujours vaillamment combattu. Néanmoins, l'esprit public paraît encore assez peu développé en Russie, pour qu'il semble prématuré d'y introduire l'inaltérabilité judiciaire, mais en attendant que ce développement s'accomplisse, une réforme pratique de l'institution des *Z. N.* s'impose d'urgence, si l'on veut éviter que cette institution ne s'étiole et ne dépérisse. Tantsof, dans son livre sur les *Z. N.* (1), propose la réforme suivante : on organiserait des assemblées complètement indépendantes de l'administration centrale composées principalement de juristes, qui seraient spécialement chargées de sauvegarder l'indépendance et l'intégrité de l'institution des *Z. N.* au milieu des autres institutions gouvernementales, et d'empêcher qu'elle ne se désagrège à leur contact. Le pouvoir disciplinaire attribué aux assemblées provinciales à l'égard des *Z. N.* serait transféré à ces assemblées indépendantes qui remplaceraient avantageusement aussi les assemblées provinciales dans le rôle de cour de cassation qui leur est dévolu par rapport aux arrêts rendus par l'assemblée des *Z. N.* du district. Le publiciste russe ne fait malheureusement que nous indiquer dans quel sens il serait possible d'instituer une réforme ; il ne nous renseigne pas sur les moyens de l'organiser pratiquement.

En résumé, nous considérons la loi du 12 juillet 1889 comme une loi très bonne en théorie, mais les différentes raisons, qui

(1) Cf. Tantsof, op. cit. page 49.

font que cette loi aboutit en pratique à un véritable chaos, obscurcissent singulièrement le jugement de beaucoup de personnes sur l'œuvre du législateur. On peut discuter le point de savoir si la loi de 1889 est ou non une loi rétrograde, mais ceci importe peu, une seule question nous intéresse, celle du contrôle de l'autonomie rurale, but essentiel de la loi de 1889. Tous les griefs adressés par les adversaires de la loi à l'organisation *Z. N.* se ramènent, en somme, à l'argument suivant : le contrôle de l'autonomie rurale institué par la loi de 1889 dans le but de préserver la commune des abus et des fraudes qui la corrompent et entravent son libre épanouissement, n'aboutit, au contraire, qu'à étouffer complètement son indépendance sous le joug de ces fonctionnaires « mi-policiers, mi-arbitres » qu'on appelle les *Zemskie Natchalniki*, qui, à la faveur de la confusion des pouvoirs inscrite dans la loi — disent ses adversaires — font peser sur elles le despotisme le plus tyrannique. Cette constatation du despotisme exercé par les *Z. N.* n'est malheureusement que trop exacte, mais là où les adversaires de la loi se trompent étrangement, c'est lorsqu'ils prétendent que ce fait est le résultat d'une confusion des pouvoirs inscrite dans la loi. Rien n'est plus faux. Nous croyons avoir suffisamment démontré dans le Chapitre premier de cette étude *qu'en fait* la confusion d'attributions n'existait pour ainsi dire pas dans la loi. Ce n'est pas dans la loi que la confusion existe, c'est dans la pratique. Nous avons mentionné dans le dernier chapitre les causes de cette anarchie qui règne dans l'application pratique de la loi de 1889; que le législateur apporte bien vite une

réforme dans le sens que nous avons indiqué et l'on pourra alors apprécier sainement l'œuvre de la loi de 1889, dont le développement normal ne comportera plus en pratique aucun obstacle sérieux; alors seulement l'on pourra discuter sans parti pris la portée de cette œuvre.

Vu : LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE,
CHAVEGRIN.

Vu : LE DOYEN,
LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :
LE VICE-RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
BIBLIOGRAPHIE	7
INTRODUCTION	9

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION RURALE AVANT L'INSTITUTION DES « ZEMSKIE NATCHALNIKI ». .	17
--	----

CHAPITRE PREMIER

LES « ZEMSKIE NATCHALNIKI ». — LEURS ATTRIBU- TIONS ; CARACTÈRE SPÉCIAL DE CES ATTRIBUTIONS	21
--	----

CHAPITRE II

FONCTIONNEMENT ET RÈGLES DE L'INSTITUTION DES « ZEMSKIE NATCHALNIKI ».	37
---	----

CHAPITRE III

DU MODE DE RECRUTEMENT DES « ZEMSKIE NATCHALNIKI »	41
--	----

CHAPITRE IV

CRITIQUE GÉNÉRALE DE L'INSTITUTION DES « ZEMSKIE NATCHALNIKI ».	57
--	----

